

REQUÊTE N° 28574/95

Mohammed ULLAH c/ROYAUME-UNI

DÉCISION du 25 novembre 1996 sur la recevabilité de la requête

Article 5, paragraphe 1, de la Convention

- a) Les termes « détention régulière » et « selon les voies légales » renvoient pour l'essentiel à la législation nationale. Il incombe au premier chef aux autorités nationales et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne ; toutefois, les organes de la Convention exercent un certain contrôle pour rechercher si le droit interne a bien été respecté*
- b) Lorsque la régularité d'une privation de liberté dépend d'une décision judiciaire, la constatation ultérieure d'un manquement par le juge peut ne pas rejaillir, en droit interne, sur la validité de la détention*

Article 5, paragraphe 1, litt. f), de la Convention

- a) La légalité de la décision d'expulsion n'est pas une condition de la conformité de la détention à cette disposition*
- b) En l'espèce, la détention fondée sur un avis d'expulsion (Royaume Uni) n'a pas été entachée d'irrégularité par le retrait ultérieur de l'avis, considérant l'existence d'un lien suffisamment tenu entre les irrégularités procédurales ayant motivé ce retrait et les principales exigences de fond et de procédure conditionnant la détention lesquelles avaient, selon les autorités nationales, été respectées*

Article 26 de la Convention *Lorsqu'un grief distinct est formulé pour la première fois au cours de la procédure devant la Commission, le cours du délai de six mois n'est interrompu qu'au moment où ce grief est formulé*

EN FAIT

Le requérant, ressortissant bangladais né en 1939, est domicilié à Londres. Devant la Commission, il est représenté par Maître Leolin Price et Maître Edward Fitzgerald, avocats au barreau de Londres.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Circonstances particulières de l'affaire

En 1987, le requérant quitta le Bangladesh, où il exerçait la profession d'avocat, pour le Royaume-Uni. En avril 1989, il s'inscrivit au barreau anglais.

A son arrivée au Royaume-Uni en mai 1987, le requérant obtint un permis de séjour d'une validité de six mois, en qualité de visiteur. Il demeura toutefois au Royaume-Uni après l'expiration, le 22 novembre 1987, de cette période de six mois. Entre juin 1988 et mai 1990, il écrivit à plusieurs reprises au ministère de l'Intérieur, sollicitant notamment un permis de séjour au Royaume-Uni et/ou la citoyenneté britannique. Toutefois, l'examen de ces demandes n'aboutit apparemment à aucune décision officielle.

En juillet ou août 1991, le requérant demanda l'asile au Royaume-Uni, déclarant qu'il était membre fondateur et président du Parti social bangladais. Le 23 décembre 1991, à la suite d'un entretien avec les services compétents, le requérant retira sa demande d'asile. Le même jour, puis les 2 janvier et 11 mai 1992, il écrivit au ministère de l'Intérieur, sollicitant l'autorisation de demeurer au Royaume-Uni pendant un an afin d'exercer sa profession d'avocat et d'écrire un livre.

Le 29 septembre 1992, le requérant fut interrogé par un fonctionnaire des services de l'immigration. L'interrogatoire permit d'établir que le requérant vivait du revenu minimum depuis plusieurs mois et qu'il avait changé d'adresse à deux reprises pendant cette période.

Le même jour, la demande du requérant, qui sollicitait un permis de séjour en qualité de visiteur afin d'écrire un livre, fut rejetée et il reçut signification d'un avis d'expulsion. La décision déclarait notamment :

« C'est le 22 mai 1987 que vous avez pour la dernière fois obtenu un permis d'entrée au Royaume-Uni en qualité de visiteur, valable six mois. Le ministre est convaincu que depuis cette date, vous êtes demeuré sur le territoire britannique sans y être autorisé. Le [2] janvier 1992, vous avez sollicité tardivement un permis de séjour, qui vous a été refusé le 29 septembre 1992. Il a été tenu le plus grand compte de cette demande. Mais le ministre n'y a décelé aucun élément de nature à le convaincre que l'expulsion n'était pas indiquée en l'occurrence. »

Le requérant se vit également signifier la décision du ministère de l'Intérieur de le mettre en détention en attendant que soit pris l'arrêté d'expulsion, en application de l'article 2 par. 2 de la loi de 1971 sur l'immigration (*Immigration Act 1971* - voir ci-après, *Droit et pratique internes pertinents*).

Immédiatement après, le même jour, le requérant fut arrêté. Le 7 octobre 1992, il forma un recours contre l'avis d'expulsion.

Entre le 29 septembre et le 16 octobre 1992, le requérant fut transféré à quatre reprises d'un centre de détention à un autre.

Le 16 octobre 1992, il fut remis en liberté sur décision du ministère de l'Intérieur. Il reçut une lettre qui énonçait notamment :

« Nous vous informons par la présente que le ministre, après réexamen de l'affaire, a décidé que la décision d'expulsion était contraire à la loi, puisque l'avis d'expulsion vous a été signifié avant que toutes vos demandes n'aient fait l'objet d'un examen approfondi. En conséquence, il convient de considérer que cet avis est retiré, et de vous remettre immédiatement en liberté. »

Une autre lettre, adressée au directeur de la prison par les services compétents de l'immigration, précisait notamment :

« Depuis l'introduction du recours contre l'avis d'expulsion, l'affaire [du requérant] a été réexaminée et il est maintenant établi que cette décision n'était pas valable. »

Le 14 janvier 1993, le requérant engagea une procédure en dommages-intérêts pour détention arbitraire. Le requérant, puis les défendeurs, demandèrent au tribunal d'opposer à la partie adverse une fin de non-recevoir, respectivement pour demande et résistance abusives. La demande du requérant fut accueillie le 15 septembre 1993 par un juge de la mise en état (*Master of the Supreme Court*) qui opposa à la défense une fin de non-recevoir pour résistance abusive. Toutefois, le 20 octobre 1993, en réponse au recours introduit par les défendeurs contre la décision du juge de la mise en état, un juge de la *High Court* annula ladite décision et renvoya l'affaire en jugement. Le 23 juin 1994, à la suite du nouveau recours formé par les défendeurs, la cour d'appel (*Court of Appeal*) opposa au requérant une fin de non-recevoir pour demande abusive. Le 15 décembre 1994, la Chambre des Lords refusa au requérant l'autorisation de se pourvoir contre cette décision.

Dans son arrêt du 23 juin 1994, la cour d'appel observa notamment qu'à partir du 22 novembre 1987, le requérant était susceptible d'être expulsé pour avoir prolongé son séjour au Royaume-Uni au-delà du délai fixé. Elle nota également que l'intéressé n'avait pas contesté la régularité de l'avis d'expulsion qui lui avait été signifié le

29 septembre 1992 Le principal argument du requérant avait été que l'avis d'expulsion, ayant été déclaré « contraire à la loi » et retiré le 16 octobre 1992, ne pouvait plus, après cette date, être invoqué pour justifier sa détention

Recapitulant les arguments des parties, la cour releva en outre que l'avis avait été retiré après la constatation d'un vice de procédure résultant d'un manquement aux articles 162, 164 et 166 des règles sur l'immigration, en ce que tous les arguments du requérant n'avaient pas été examinés. Toutefois, rien ne laissait supposer, dans le libelle du paragraphe 2, alinéa 2, de l'annexe 3 de la loi de 1971, ou dans le reste de la loi, que le retrait d'un avis ou son annulation par le tribunal entacherait rétroactivement d'irrégularité l'arrestation et la période de détention de l'intéressé

La cour estima que la détention du requérant demeurait légale, considérant que les deux conditions nécessaires à sa légalité avaient été remplies. La première était que le requérant fût susceptible d'être expulsé, et la seconde qu'il eût reçu signification d'un avis d'expulsion. Ces conditions n'auraient pas été satisfaites si aucun avis d'expulsion n'avait été émis, ou si l'avis avait été émis de mauvaise foi. Le simple fait de retirer ou d'annuler un avis d'expulsion ne pouvait pas nuire à la légalité de la détention.

Droit et pratique internes pertinents

Le passage pertinent de l'article 3 par 5 a) de la loi de 1971 sur l'immigration dispose qu'« une personne qui ne possède pas la citoyenneté britannique est susceptible d'être expulsée du Royaume-Uni si, ne possédant qu'un permis limité d'entrée ou de séjour, elle () prolonge son séjour au-delà du délai fixé ».

En cas d'expulsion, le ministre doit en premier lieu décider de prendre un arrêté d'expulsion après en avoir informé l'intéressé(e), afin de lui donner la possibilité de former un recours contre cette décision. Une fois que l'avis d'expulsion lui a été signifié, l'intéressé(e) peut être mis(e) en détention en vertu du paragraphe 2, alinéa 2, de l'annexe 3 de la loi sur l'immigration. Le passage pertinent de cette disposition est ainsi libellé :

« Lorsqu'un avis d'expulsion lui a été signifié dans le respect des règles énoncées à l'article 18 de la présente loi (), l'intéressé(e) peut être placé(e) en détention sous l'autorité du ministre, en attendant que soit pris l'arrêté d'expulsion ».

GRIFFS

Invoquant l'article 5 par 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'irrégularité de sa détention dans l'attente de son expulsion, au motif que les autorités ont reconnu que la décision qui a entraîné sa détention, c'est-à-dire la décision de l'expulser, était « contraire à la loi » et « non valable ».

Le requérant fait en outre valoir que la législation du Royaume Uni telle qu'elle a été appliquée dans son cas, laisse la casuistique et la mauvaise foi régir une décision de mise en détention. Cette situation serait imputable à une conclusion de la cour d'appel selon laquelle « la seule condition à satisfaire pour légitimer la détention est de signifier à l'intéressé(e) l'avis d'expulsion ». Selon le requérant, cette pratique est incompatible avec l'article 5 de la Convention.

Invoquant l'article 5 par 5 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir eu droit à réparation pour sa détention irrégulière.

Dans un courrier adressé à la Commission le 19 juillet 1995, le requérant a soulevé un grief supplémentaire, tiré de l'article 5 par 4 de la Convention, selon lequel le fait d'avoir été constamment transféré d'un centre de détention à un autre l'a empêché d'intenter les poursuites appropriées.

EN DROIT

I Invoquant l'article 5 par 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'irrégularité de sa détention dans l'attente de son expulsion.

Le passage pertinent de cette disposition se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales
()

f. s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne () contre laquelle une procédure d'expulsion () est en cours »

La Commission rappelle que lorsqu'elle exige qu'une détention soit « régulière » et prescrite « selon les voies légales », la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et énonce l'obligation d'en respecter les dispositions normatives et procédurales. Elle commande de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 : protéger l'individu contre l'arbitraire. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Comme, au regard de l'article 5 par 1, l'observation du droit interne entraîne un manquement à la Convention, les organes de la Convention peuvent et doivent toutefois exercer un certain contrôle pour rechercher si le droit interne a bien été respecté.

Lorsque la régularité d'une privation de liberté dépend d'une décision judiciaire, la constatation ultérieure d'un manquement par le juge peut ne pas rejettir en droit interne sur sa validité (Cour eur D.H. arrêt Benham c. Royaume Uni du 10 juin 1996, a paraître dans le Recueil des arrêts et décisions 1996, par. 42).

C'est pourquoi les organes de la Convention se refusent à accueillir des griefs tirés de l'article 5 de la Convention par des personnes reconnues coupables d'infractions pénales, qui tirent argument de ce que les juridictions d'appel ont constaté que le verdict de culpabilité ou la peine reposaient sur des erreurs de fait ou de droit, ou par des personnes mises en détention en exécution d'une décision judiciaire ultérieurement annulée par une juridiction supérieure. Dans une telle affaire, la juridiction interne, en annulant la décision de mise en détention, n'a pas expressément énoncé que cette décision était irrégulière au regard du droit interne. De plus, la détention n'était pas arbitraire (Cour eur DH, arrêt *Bozano c. France* du 18 décembre 1986, série A n° 111, p. 23, par. 55, arrêt *Benham c. Royaume-Uni* du 10 juin 1996, *loc. cit.*, par. 40-46, *Krzycki c. Allemagne*, rapport Comm. 9378, D.R. 13, pp. 57, 66-67).

La Commission rappelle en outre que la détention est justifiée au regard de l'article 5 par 1 f) de la Convention des lors qu'« une procédure d'expulsion est en cours ». Dans une précédente affaire, la Commission a estimé que cela indiquait que la légalité de la décision d'expulsion n'était pas une condition de la conformité de la détention à l'article 5 par 1 f) de la Convention (N° 6871/75, dec. 3378, D.R. 12 pp. 14-26-29, *Franco Caprino c. Royaume-Uni*, rapport Comm. 17780 par. 65 D.R. 22 p. 5).

La Commission constate que le grief du requérant se fonde sur l'argument selon lequel la décision de l'expulser étant irrégulière, la décision de mise en détention elle-même fondée sur l'avis d'expulsion, était également irrégulière. Le requérant critique le droit pertinent, tel qu'applique par la cour d'appel dans son affaire, en vertu duquel le retrait ou l'annulation de l'avis d'expulsion n'a pas entaché d'irrégularité la décision consecutive de le mettre en détention.

Toutefois, la Commission note en premier lieu que nonobstant les termes de la lettre du ministre du 16 octobre 1992, l'irrégularité de l'avis d'expulsion au regard du droit interne pertinent n'était pas clairement établie. La cour d'appel ne s'est pas prononcée dans ce sens dans l'affaire du requérant et, en fait, il a été admis que l'avis du 29 septembre 1992 avait été établi en bonne et due forme. En outre, la cour d'appel a jugé que les conditions préalables à la détention de l'intéressé c'est-à-dire le fait qu'il était susceptible d'être expulsé et l'envoi d'un avis d'expulsion, avaient été remplies, et que par conséquent, le ministère de l'Intérieur n'avait pas outrepassé sa compétence.

Certes, en recapitulant les arguments des parties, la cour d'appel a mentionné l'existence d'irrégularités procédurales dans l'établissement de l'arrêt d'expulsion. Cependant, à supposer même que cette remarque fût partie des conclusions de la cour d'appel et non des observations des parties, la cour a également jugé que les irrégularités en question ne rejaillissent pas, en droit interne, sur la légalité de la détention. De même, la Commission estime que le lien entre les irrégularités procédurales qui ont vicié l'établissement de l'arrêt d'expulsion et les principales exigences de fond et de procédure conditionnant la détention était suffisamment tenu pour que la détention ne soit pas considérée comme irrégulière ou non prescrite « selon les voies légales » au sens de l'article 5 par 1 de la Convention.

En outre, à la lumière de la jurisprudence des organes de la Convention, il ne semble pas que la détention du requérant ait été ordonnée arbitrairement ni que le raisonnement de la cour d'appel ait été incompatible avec la Convention. La Commission constate notamment qu'en vertu des règles applicables, les conditions préalables à la détention du requérant n'auraient pas été satisfaites en l'absence d'avis d'expulsion ou en cas de mauvaise foi des autorités, comme l'a rappelé la cour d'appel en l'espèce. Cependant, le requérant n'a soulevé aucun grief de ce type et l'existence de tels éléments n'a pas été établie.

Par conséquent, la Commission estime que la détention du requérant n'était pas irrégulière au regard du droit interne, elle n'était donc pas contraire à l'article 5 par 1 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 27 par 2 de la Convention.

2 Invoquant l'article 5 par 5 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir eu droit à réparation pour sa détention irrégulière.

Cependant, la Commission vient de constater que le grief présenté par le requérant sur le terrain de l'article 5 par 1 de la Convention quant à l'irrégularité alléguée de sa détention était manifestement mal fondé. Par conséquent, l'article 5 par 5 de la Convention n'exigeait pas que le requérant fût indemnisé au titre de sa détention (Cour eur DH, arrêt Benham c. Royaume-Uni du 10 juin 1996, *loc. cit.*, par 50).

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 27 par 2 de la Convention.

3 Invoquant l'article 5 par 4 de la Convention, le requérant se plaint également que le fait d'avoir été transféré à quatre reprises d'un centre de détention à un autre l'a empêché d'intenter les « poursuites appropriées ».

La Commission constate toutefois que le requérant n'a pas apporté la preuve qu'il s'était plaint aux autorités nationales de l'impossibilité alléguée d'exercer ses droits. De surcroît, quand bien même aucun recours interne efficace ne lui aurait été ouvert à cet égard, la Commission rappelle que pour tout grief non contenu dans la requête initiale proprement dite, le cours du délai de six mois impose par l'article 26 de la Convention n'est interrompu que le jour où ce grief est formulé pour la première fois devant la Commission (N° 10293/83, dec 12 12 85, D R 45, p 41 N° 10857/84, dec 15 7 86, D R 48, p 106).

En l'espèce, le requérant a présenté pour la première fois le 19 juillet 1995 le grief tiré de l'article 5 par 4 de la Convention, alors que sa détention a pris fin le 16 octobre 1992.

Quoi qu'il en soit, la Commission constate que le requérant a formé un recours contre l'avis d'expulsion le 7 octobre 1992, et que rien n'indique qu'il n'aurait pas pu également contester sa détention

Il s'ensuit que la requête, pour le surplus, doit être rejetée, en application de l'article 27 de la Convention

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE